LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

La protection du territoire et des activités agricoles

Document complémentaire révisé

Résumé des principales modifications

Décembre 2001

Québec

INTRODUCTION

Le mercredi 19 décembre 2001, le Conseil des ministres a approuvé le contenu des orientations gouvernementales révisées en matière de protection du territoire et des activités agricoles. Ces orientations gouvernementales révisées remplacent celles publiées en juin 1997 dans le cadre de la mise en place du nouveau régime de protection du territoire et des activités agricoles.

Les orientations gouvernementales révisées en matière de protection du territoire et des activités agricoles tiennent compte du contenu de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* (L. Q., 2001, chapitre 35) ou «loi 184» entrée en vigueur le 21 juin 2001, d'éléments de l'entente de principe intervenue entre la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des producteurs agricoles (UPA), des recommandations du médiateur nommé par le gouvernement dans ce dossier et de l'évaluation des projets de schéma d'aménagement révisés et des schémas d'aménagement révisés adoptés jusqu'à présent.

Ces orientations révisées sont diffusées à l'ensemble des municipalités régionales de comté, des communautés et des municipalités. Ces orientations, et les attentes qui y sont rattachées, devront être prises en compte lors de la révision ou de la modification des schémas d'aménagement, de même que lors de l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire visant la zone agricole.

Enfin, jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification d'un schéma d'aménagement révisé pour tenir compte des orientations gouvernementales révisées en matière de protection du territoire et des activités agricoles, la MRC devra, pour statuer sur la conformité d'un règlement proposé par une municipalité et qui concerne d'une façon particulière la zone agricole, tenir compte de ces orientations révisées. Ainsi, la MRC pourra approuver ce règlement seulement s'il est conforme à la fois aux objectifs du schéma d'aménagement, au contenu de son document complémentaire et aux présentes orientations gouvernementales. Cette condition s'appliquera tant que le schéma n'aura pas été modifié pour tenir compte des orientations gouvernementales révisées.

UN RAPPEL

En vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, la MRC doit aménager la zone agricole de manière à favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles. Pour ce faire, elle doit tenir compte de l'objet de cette loi qui vise notamment à favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles (L.R.Q., c. P-41.1, article 1.1). Elle doit également, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, assurer la cohabitation des usages agricoles et non agricoles en zone agricole (L.R.Q., c. A-19.1, article 5, paragraphe 2.1°).

DES ÉLÉMENTS POUR UNE MISE EN CONTEXTE

1. La connaissance du territoire agricole : une des pierres d'assise de la planification de l'aménagement et du développement de la zone agricole

Une planification efficace du territoire agricole requiert que la MRC possède une connaissance de ses diverses dimensions et des problématiques qui le touchent, particulièrement sur les plans de son aménagement, de son développement et de la protection de l'environnement. Une nouvelle section est ajoutée dans la version révisée des orientations gouvernementales pour préciser l'esprit qui doit animer la démarche de planification de la zone agricole.

Cette nouvelle section insiste sur la nécessité pour le conseil de la MRC, en collaboration notamment avec les membres du comité consultatif agricole (CCA) et les responsables techniques de la révision auprès de la MRC, de se doter d'une vision commune de la zone agricole, d'un portrait dont on fera une même lecture. La MRC pourra également bénéficier des connaissances, des données et de l'expertise des représentants des ministères concernés par ces trois dimensions pour déterminer les objectifs de planification de son territoire agricole, ainsi que celles d'autres groupes intéressés.

Ce portrait factuel devrait être articulé autour de trois dimensions :

a) l'aménagement du territoire (ex. : l'utilisation du sol, les usages non agricoles en zone agricole et leurs conséquences, les effets de la réglementation municipale existante sur le développement des entreprises agricoles, etc.) ;

b) la problématique du développement (ex. : les secteurs dynamiques et ceux en dévitalisation, les conséquences de cette dévitalisation, la localisation des entreprises agricoles et des usages environnants dans une optique d'évaluation des impacts des distances proposées par le gouvernement, les potentiels non exploités ou sous-exploités du territoire, la qualité des infrastructures routières rurales, etc.) ;

c) l'environnement (ex. : les problèmes de cohabitation, le déboisement, la protection des prises de captage d'eau potable, la protection des rives, etc.).

L'objectif poursuivi par cet exercice de mise en commun des connaissances est de dresser un portrait global et factuel de la zone agricole qui soit agréé par l'ensemble des acteurs concernés et qui fasse ressortir les enjeux en cause aussi bien que les défis devant être relevés par la MRC dans le cadre de la révision ou de la mise en œuvre de son schéma d'aménagement. Ainsi, ayant en mains des constats partagés et dotée d'une vision commune du territoire, la MRC sera habilitée à fixer les objectifs à poursuivre et à déterminer les moyens pour les atteindre tout en apportant des solutions respectueuses des préoccupations du milieu.

UNE DÉMARCHE PLUS RIGOUREUSE D'AMÉNAGEMENT DE LA ZONE AGRICOLE

La pression pour ouvrir de nouveaux espaces au développement urbain en zone agricole et les demandes récurrentes des municipalités locales à cette fin constituent

encore un enjeu majeur de la révision des schémas d'aménagement. Aussi, afin de répondre à l'objectif d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, le gouvernement réaffirme son orientation en matière de gestion de l'urbanisation visant à privilégier la consolidation des zones urbaines existantes. Il demande à la MRC d'éviter l'empiétement des noyaux urbanisés en zone agricole.

Des précisions additionnelles sont donc apportées en ce qui a trait à l'extension d'un périmètre d'urbanisation en zone agricole, de même qu'en ce qui concerne le contrôle des usages non agricoles en zone agricole.

2. La planification rigoureuse de l'extension d'un périmètre d'urbanisation en zone agricole

Une telle extension devra être exceptionnelle et elle devra notamment être justifiée au regard des orientations gouvernementales relatives à la gestion de l'urbanisation. Le gouvernement rappelle qu'une telle extension en zone agricole devra, dans tous les cas, être une solution de dernier recours et que sa nécessité devra préalablement être justifiée et démontrée à la lumière des orientations relatives à la gestion de l'urbanisation visant notamment la consolidation et la densification du tissu urbain existant. Cela suppose également que l'agrandissement envisagé devra être planifié dans une optique plus large que celle de la seule municipalité, particulièrement dans le cas des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des ensembles assimilables à une entité «village-paroisse».

Le choix du site retenu pour l'extension du périmètre d'urbanisation devra être celui du moindre impact agricole en considérant notamment la qualité des sols, le potentiel agricole du lot visé et les conséquences sur le développement des entreprises agricoles. Des mesures de mitigation appropriées devront également être proposées pour atténuer les impacts sur ces dernières.

Enfin, dans un souci de cohérence entre le contenu des schémas d'aménagement et les objectifs poursuivis par la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, le gouvernement s'assurera que les périmètres d'urbanisation d'un schéma d'aménagement révisé n'empiètent pas sur la zone agricole définie en vertu de cette loi. Aussi, dans tous les cas où un périmètre d'urbanisation empiète sur la zone agricole, il exigera qu'une décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec soit rendue à ce sujet avant que le schéma d'aménagement révisé entre en vigueur.

3. Le contrôle des usages non agricoles en zone agricole

Le gouvernement demande à la MRC de planifier l'aménagement de la zone agricole et de déterminer un cadre de gestion des usages en privilégiant une approche fondée sur une vision d'ensemble de celle-ci. Cette attente a pour objectifs primordiaux de stopper la régression et la disparition des superficies à vocation agricole et de créer un cadre propice au maintien et au développement des activités et des exploitations agricoles.

Cette approche devrait reposer sur une caractérisation par la MRC de sa zone agricole. En fait, il s'agit d'en dresser un portrait qui reflète le dynamisme des activités agricoles, étant entendu que les catégories proposées ci-après peuvent présenter des visages

différents et recouvrir des réalités qui ne sont pas identiques d'une MRC à une autre. Ainsi la MRC pourra déterminer les objectifs qu'elle entend poursuivre, délimiter les affectations du territoire selon un découpage correspondant à ses caractéristiques, ainsi que d'établir le cadre de gestion des usages approprié à chacune de ces affectations.

Dans les secteurs agricoles dits dynamiques, l'implantation de nouveaux usages non agricoles ne devra être permise qu'exceptionnellement, être encadrée d'un objectif cernant la nécessité d'une telle implantation et être complétée de critères significatifs (potentiel agricole des sols, éloignement des sols utilisés à des fins agricoles et des bâtiments d'élevage, etc.). L'implantation d'équipements indispensables à la vie communautaire pourra y être envisagée dans la mesure où aucun site approprié n'existe à l'extérieur du secteur agricole dynamique.

Dans les secteurs dits viables, lesquels peuvent correspondre à des territoires à prédominance agroforestière, un découpage plus fin de la réalité peut être nécessaire de manière à mieux tenir compte de la vitalité des divers milieux qui le composent et de la diversité des potentiels susceptibles de ponctuer ce territoire. Ainsi, dans ces secteurs, les espaces déjà utilisés à des fins agricoles devront être réservés à des usages compatibles avec la priorité à accorder aux activités et exploitations agricoles et à leur développement, c'est-à-dire essentiellement les activités agricoles et les résidences liées à l'exploitation agricole. La même approche pourrait être appliquée aux parties forestières ou à celles présentant des potentiels autres qu'agricoles ou forestiers (ex : faune, récréation, villégiature, etc.) où ne seraient autorisés que les usages appropriés.

De plus, à la lumière de la problématique socio-économique et de faits démontrant une dévitalisation dans certaines parties des secteurs viables, la MRC pourra conclure qu'il est nécessaire d'assurer une certaine occupation du territoire pour en favoriser la revitalisation. Dans un tel contexte, la présence de certains usages non agricoles pourra constituer un gain pour le maintien et le développement de l'agriculture, notamment en permettant de conserver une masse critique indispensable à la survie des services et des équipements publics.

Cependant une telle stratégie d'occupation du territoire doit constituer une réponse adaptée à des problèmes ciblés, être justifiée, viser des territoires clairement identifiés au schéma révisé et s'inscrire dans une démarche de planification axée sur la mise en valeur des diverses ressources dans une optique de maximisation des retombées économiques locales. De plus, cet exercice de planification doit prévoir un contrôle des usages non agricoles en fonction des caractéristiques des secteurs et ne pas être un prétexte à la dissémination inconsidérée d'usages résidentiels en zone agricole.

Par ailleurs, les exigences à l'endroit de la détermination des îlots déstructurés sont resserrées pour éviter que leur nombre, leur superficie et l'utilisation envisagée soient incompatibles avec les caractéristiques du milieu, la protection du territoire agricole et la priorité au développement des activités et des entreprises agricoles.

La détermination de tels îlots n'est nullement une obligation. Le cas échéant, celle-ci doit répondre à un objectif particulier poursuivi par la MRC qui devra être précisé au schéma d'aménagement. Par exemple, il peut y avoir intérêt pour la MRC à retenir, à titre d'îlot, une concentration de sablières ou de gravières dans la mesure où elle entend éviter la dispersion de cet usage ailleurs dans le territoire. L'intérêt de cerner de tels îlots peut

également être de cibler des parties de la zone agricole pouvant accueillir des usages non agricoles.

Le gouvernement réitère son objectif d'éviter toute extension et consolidation des îlots déstructurés de même que toute contrainte additionnelle au maintien et au développement des activités et des exploitations agricoles à proximité de tels îlots. Il rappelle également que la reconnaissance de ces îlots et le choix des usages qui pourraient y être autorisés ne devront en aucun cas porter atteinte aux objectifs gouvernementaux ni à ceux du schéma d'aménagement révisé visant la consolidation des périmètres d'urbanisation.

LA PRÉSERVATION DES RESSOURCES DU MILIEU

Depuis 1997, le gouvernement a poursuivi ses efforts en vue de contribuer à la protection et au développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable. Il s'est engagé de façon claire à favoriser la protection de l'environnement en milieu agricole. Des précisions sont apportées aux orientations gouvernementales à ce chapitre.

4. La prise en compte de la *Politique nationale de l'eau* en élaboration

La *Politique nationale de l'eau* en élaboration comporte une orientation majeure visant la gestion intégrée de la ressource eau à l'échelle du bassin versant et prévoit la création de comités de bassin représentant tous les usagers directement concernés par la gestion de l'eau et l'élaboration de plans directeurs de l'eau. Le gouvernement invite les MRC à en tenir compte et à requérir l'avis des comités de bassin sur toute question susceptible d'avoir une incidence sur la protection et la conservation de l'eau.

5. Des responsabilités partagées

Le régime de protection du territoire et des activités agricoles est fondé sur un partage des responsabilités. Les instances municipales ont la responsabilité de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles. Elles doivent également favoriser la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles. À cet égard, elles sont responsables de l'établissement de distances séparatrices relatives aux odeurs inhérentes aux activités agricoles. Elles peuvent aussi être amenées à intervenir eu égard à la conservation des ressources, telle la protection des prises d'eau potable.

Il ne leur appartient toutefois pas d'intervenir dans la gestion des élevages en fonction de la capacité de support des sols en phosphore. Il est de la responsabilité du ministère de l'Environnement de régir cet aspect via le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*. Le schéma d'aménagement et la réglementation municipale en matière d'urbanisme devront donc respecter les responsabilités respectives des divers acteurs.

6. La protection des boisés

La population et un nombre de plus en plus grand de MRC et de municipalités s'intéressent à la protection des boisés et ont des préoccupations à l'égard du déboisement sur l'ensemble du territoire, en milieu urbanisé comme en zone agricole.

Le gouvernement est conscient de l'importance de conserver la diversité biologique du milieu et, dans ce contexte, d'assurer la préservation des boisés. Il invite donc les MRC à considérer cette question dans le cadre de la révision de leur schéma d'aménagement et à en discuter avec son CCA. Les mesures de protection des boisés en milieu agricole devront reposer sur une analyse de la situation nécessitant l'intervention de la MRC et une justification des mesures de contrôle préconisées.

LA COHABITATION HARMONIEUSE DES USAGES AGRICOLES ET NON AGRICOLES

7. L'adaptation des paramètres de distance séparatrice

Au regard des caractéristiques d'un milieu en particulier, il peut être indiqué d'apporter des ajustements aux paramètres de distances séparatrices, soit pour assurer une cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles, soit encore pour favoriser le développement d'activités d'élevage existantes. Le gouvernement recommande donc à la MRC d'évaluer l'impact de leur application sur son territoire et de procéder aux adaptations requises, le cas échéant. L'objectif poursuivi est d'aboutir à l'adoption de règlements de zonage relatifs aux distances séparatrices qui soient adaptés aux particularités du milieu et dont l'entrée en vigueur favorise le développement des activités et des exploitations agricoles, tout en tenant compte de l'obligation qu'a la MRC d'assurer la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles, dans une perspective de développement durable.

La MRC devra préciser les motifs justifiant les modifications qu'elle souhaite apporter aux paramètres gouvernementaux et discuter cette question avec son CCA. Cette tâche sera plus aisée si elle dispose d'un portrait factuel de l'utilisation de sa zone agricole (par exemple, les exploitations agricoles et les usages non agricoles existants) et qu'elle en établit les caractéristiques. À la lumière de cette information, elle pourra ensuite évaluer si les paramètres gouvernementaux sont adéquats pour gérer les inconvénients d'odeurs qui pourraient découler de l'implantation de nouvelles exploitations agricoles. Dans le cas contraire, elle pourra apporter les adaptations nécessaires pour assurer une cohabitation harmonieuse et préciser les parties de son territoire visées par ces adaptations.

À cette fin, la MRC pourra apporter les adaptations qu'elle estime appropriées aux définitions, à la liste des immeubles protégés et au facteur d'usage (paramètre G). Elle pourra également prévoir des normes de distance supérieures pour les nouveaux établissements d'élevage. Pour ce qui est des unités d'élevage existantes, la MRC devrait évaluer l'impact des distances séparatrices établies sur leur capacité de développement. À titre d'exemple, cette évaluation pourrait être effectuée par secteurs et catégories de constructions et d'usages. Le schéma d'aménagement révisé devrait prévoir, dans le document complémentaire, les dispositions applicables ou les règles que les municipalités locales devront respecter pour gérer ces unités d'élevage en vertu

des pouvoirs prévus au paragraphe 18° de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Un règlement de contrôle intérimaire devrait également prévoir de telles dispositions ou règles.

8. Le recours au «zonage des productions agricoles»

Le recours au zonage des productions agricoles peut être privilégié à l'égard des nouvelles unités d'élevage pour assurer l'harmonisation des usages sous certaines conditions. Le zonage des productions sera possible aux endroits ou dans les cas suivants : en périphérie d'un périmètre d'urbanisation, dans les zones de villégiature ou récréotouristiques déterminées dans le schéma d'aménagement et, enfin, dans d'autres zones déterminées dans le schéma afin de tenir compte d'une situation particulière et sur la base de justifications appropriées. Cette question devra être discutée avec le comité consultatif agricole. Le schéma devra préciser l'extension spatiale que les municipalités pourront donner à ce zonage. Par exemple, lorsque cette technique sera utilisée autour d'un périmètre d'urbanisation, le rayon de protection pourra s'inspirer des distances prévues à l'annexe H des paramètres de distances séparatrices et faire l'objet d'une justification appropriée.

Dans la mesure où un zonage des productions agricoles est envisagé, la MRC devra prévoir ou encore indiquer aux municipalités locales les règles pour gérer les constructions et les usages qui deviendraient ainsi dérogatoires.

RAPPEL AU SUJET DE L'UTILISATION DES PIIA

9. Le recours aux plans d'implantation et d'intégration architecturale

Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) permet d'optimiser la réalisation d'une intervention pour tenir compte de particularités du site et qu'elle s'insère le mieux possible dans son milieu.

Ce règlement permet au conseil d'une municipalité doté d'un comité consultatif d'urbanisme d'assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains ou aux travaux qui y sont reliés. Cet outil pourrait être utilisé en zone agricole pour favoriser l'intégration de nouvelles constructions agricoles dans certains secteurs sensibles. Par exemple, lors de l'implantation d'un bâtiment d'élevage ou d'un ouvrage d'entreposage des fumiers près d'un site patrimonial, une municipalité pourrait chercher à amoindrir l'impact visuel par le choix d'un emplacement approprié sur le site d'élevage, par l'utilisation d'écrans végétaux, par l'aménagement du terrain autour de l'ouvrage, etc.

La MRC devra préciser dans son schéma d'aménagement révisé qu'un règlement sur les PIIA ne devra en aucun cas être utilisé pour interdire un usage agricole ou pour contrôler le développement des entreprises agricoles. Par exemple, un règlement sur les PIIA ne pourra contenir de dispositions concernant la gestion des élevages ou des objets visés par le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*.

DES INITIATIVES POSSIBLES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

10. Un plan de développement de la zone agricole

Le gouvernement réitère son invitation à la MRC à s'inspirer du contenu de l'entente-cadre de développement pour déterminer, eu égard à ses pouvoirs et à ses responsabilités, comment elle pourrait contribuer à la réalisation des objectifs et des projets y apparaissant.

De plus, la MRC pourrait compléter le portrait de la zone agricole dressé lors de la révision du schéma d'aménagement. Elle pourrait, par exemple, réaliser un inventaire de l'état des ressources, des potentiels à mettre en valeur, des produits agricoles et forestiers, de leur transformation et de leur commercialisation et identifier les infrastructures nécessaires à ces activités. La MRC pourrait constater ainsi plus facilement les forces et les faiblesses du développement de sa zone agricole. Elle pourrait déterminer les orientations et les objectifs de développement de même que les moyens nécessaires à leur réalisation. Elle pourrait enfin prévoir, dans le plan d'action qui accompagne son schéma, les actions qu'elle envisage et les collaborations qu'elle prévoit pour l'aider à atteindre les objectifs qu'elle se serait fixés.

11. Le développement des élevages

L'implantation de nouvelles unités d'élevage ou encore l'agrandissement de celles existantes peut s'avérer une opportunité de développement pour les MRC. Toutefois, l'implantation de nouveaux élevages, particulièrement ceux à forte charge d'odeur, a des impacts qu'il est important de prendre en considération pour favoriser leur intégration dans le milieu.

À la lumière des obligations que lui imposent la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et à titre de protagoniste en matière d'aménagement du territoire agricole, de développement du milieu rural et de concertation, la MRC peut vouloir examiner, entre autres avec son CCA et les intervenants socio-économiques de son milieu, les défis que pose l'implantation de tels élevages et proposer des solutions adaptées, de manière à en favoriser l'acceptation sociale, la rentabilité économique et le respect de l'environnement.

Si tel est le cas, une telle démarche devra s'inscrire dans le respect des objectifs gouvernementaux qui visent le développement des activités et des entreprises agricoles et ne pas interdire ou restreindre abusivement le développement de ces productions. Les solutions retenues devront être en conformité avec les pouvoirs dont disposent la MRC et la municipalité en matière d'aménagement du territoire.

LES PARAMÈTRES DE DISTANCES SÉPARATRICES (PARTIE II DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES)

12. Les modifications apportées aux paramètres de distance séparatrice

Ces paramètres figurent dans la deuxième partie du document des orientations agricoles. En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la MRC devra prévoir, dans le document complémentaire de son schéma d'aménagement, des paramètres de distance séparatrice pour assurer la cohabitation harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles en zone agricole. Il est souhaitable que les MRC évaluent les impacts de leur application à la lumière des particularités de leur territoire et de l'environnement immédiat des entreprises agricoles qui y sont implantées. Pareille évaluation permettra de déterminer les cas ou les situations où des ajustements devront être introduits.

Des modifications sont apportées à plusieurs définitions. À titre d'exemple, les commerces sont retirés de la liste des immeubles protégés. Cependant, une MRC pourrait estimer que certains commerces déjà présents dans la zone agricole comprise à l'intérieur de son territoire pourrait nécessiter une protection particulière. Une telle adaptation pourra être possible après discussion avec le comité consultatif agricole.

Par ailleurs, des ajustements requis pour assurer la cohérence avec le contenu de la Loi 184 sont effectués. Par exemple, les références à la réciprocité et à certaines modalités visant le développement des petites entreprises sont retirées, alors que les dispositions applicables à celles endommagées ou détruites à la suite d'un sinistre sont modifiées.

Ces modifications tiennent compte des recommandations formulées par le médiateur désigné par le gouvernement dans le contexte des discussions intervenues entre la FQM et l'UPA, qui ont abouti à une entente de principe sur les correctifs à apporter au régime de protection des activités agricoles.